

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA: Concordancias y divergencias con los de América Latina.

SAMUEL FERNÁNDEZ ILLANES¹

INTRODUCCIÓN:

Toda referencia a la Unión Europea (U.E.), establecida el 1° de noviembre de 1993 al entrar en vigor el Tratado Constitutivo (Maastricht), se basa en la Comunidad Económica Europea (CEE), que a su vez nació en los Tratados de Roma de 1957, y se perfeccionó en el Acta Única de 1986. Constituye una de las etapas más avanzadas en el proceso de integración que se conocen, hasta ahora. Para ello, se han debido sortear innumerables condicionantes, no sólo históricas, dados los recurrentes enfrentamientos bélicos de los siglos pasados; sino aquellas que la comunidad internacional presenta hoy, plagada de intereses en pugna, tanto estatales como particulares, dentro de la interrelación global y su principal efecto: la mundialización.

Como todo proceso progresivo y en continua evolución, a cada meta superada hay que sumarle nuevos retos y crecientes complicaciones, tanto teóricas como prácticas, además de la adecuación necesaria a un escenario siempre cambiante en las relaciones internacionales en todos sus campos de acción: el político, económico-financiero, tecnológico, social, humanitario, medio ambiental o de cualquier otra índole. Ello no es más que el reflejo de un mundo acelerado y muchas veces contradictorio, donde, no obstante los progresos notables, subsisten sin resolver grandes áreas y carencias que igualmente crecen a la par de los avances. Un nuevo desafío para cada logro, como si la búsqueda no terminara jamás.

No sólo la Unión Europea ha debido enfrentarlos, por sobre sus aciertos, sino que todavía en mayor medida, otras regiones del mundo que no han

¹ Abogado, Licenciado de la Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Chile. Embajador (R), Profesor de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Integración Económica.

alcanzado tal institucionalidad. Es el caso de nuestra región latinoamericana, que bajo diversas fórmulas integradoras y desde hace largo tiempo ha procurado seguir el camino de la U.E., aunque de manera propia y posiblemente, en comparación, con resultados menos alentadores.

El sistema de la Unión Europea:

Es posible diferenciar de manera esencial el sistema de la Unión de los demás existentes. Se le considera un ejemplo de configuración multidimensional del poder, que se entiende como resultado de un proceso de integración diferenciado en el que interactúan distintos sistemas jurídicos. Y la clave se encuentra en que los Estados han transferido a los órganos comunitarios muchas de sus competencias y en diversos ámbitos. De esta manera, han renunciado a buena parte de sus atributos jurídicos que les son inherentes. Todo lo cual continúa perfeccionándose, sin que por ello dejen de subsistir, igualmente, descoordinaciones y hasta desacuerdos, que han obligado a no pocos esfuerzos y a sortear muchísimas dificultades, pero sin abandonar los grandes objetivos originarios. Ha sido la respuesta de la Unión, que se mantiene en la actualidad, lo que posiblemente continuará diferenciándola.

Otras experiencias, como por ejemplo las de nuestra región, no obstante sus avances en ciertas áreas, en particular en el campo de los intercambios económicos y comerciales, todavía sigue férreamente apegada a los derechos esenciales que se derivan de la soberanía estatal, de los que no hay señales claras de que deseen desprenderse. Por el contrario, hay casos evidentes de que se realizan todavía más, ante toda acción multilateral que contenga elementos de supranacionalidad, ya que sigue siendo considerada como una intromisión ilegítima en las sacrosantas competencias internas. De ahí que nuestra característica dominante sea el modelo intergubernamental. Lo que tampoco resulta perjudicial, pues todo intento integrador requiere privilegiar las coincidencias por sobre las divergencias, las que hoy parecen revelarse muy claramente entre varios países de Latinoamérica. Nos basta una breve mirada a nuestro entorno para constatarlo.

Las Etapas integradoras y el Derecho Comunitario:

Resulta indispensable analizarlas en primer lugar, ya que constituyen la base jurídica en que se fundamentan. Desde el punto de vista del Derecho de la Integración, en todo proceso se debe recorrer un largo camino y variadas etapas. Desde los simples Acuerdos Preferenciales, constituidos por Acuerdos de Complementación Económica (ACE), o Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), o Tratados de Libre Comercio (TLC). Son normalmente bilaterales y las partes se otorgan ventajas recíprocas en el comercio (por lo general arancelarias) y

en otros campos, como los intercambios de bienes, servicios y factores productivos. Luego se avanza hacia fases de mayor compromiso. Entre ellas, las Zonas de Libre Comercio, bilaterales o multilaterales; las Uniones Aduaneras y los Mercados Comunes; hasta alcanzar la etapa de Unión, en lo político, y de Comunidad en lo económico, como lo es la UE. Una última fase es conocida como Unión de Estados, mediante federaciones entre estados independientes, que pasan a ser considerados internacionalmente como un todo. En la actualidad es el caso de los Emiratos Árabes Unidos.

Los avances integradores, por su parte, contemplan múltiples aspectos y compromisos que tipifican cada uno de ellos. Las Zonas de Libre Comercio normalmente lo liberan entre sus miembros, así como en variados otros rubros, pero sólo vigentes al interior de la Zona. Fuera de ella, cada Parte mantiene una total autonomía respecto a otros países. En la Unión Aduanera así como en los Mercados Comunes, las ventajas concedidas entre sus integrantes, además, implican actuar como un todo respecto de terceros Estados, coordinadamente en sus políticas económicas u otras pactadas, y con un Arancel Externo Común (AEC), que rige respecto a los demás.

Sin embargo, es en lo institucional donde el Derecho Comunitario se manifiesta con mayor amplitud. En los Acuerdos Preferenciales, si se crean órganos entre las partes, sólo tienen una labor de seguimiento y coordinación, pero siguen siendo esencialmente intergubernamentales. Por lo tanto, nada se acuerda sin el respectivo consentimiento legal y por las autoridades constitucionales de cada Estado Parte. En las Uniones Aduaneras o en los Mercados Comunes, los órganos creados, pueden en cambio, tener poder decisorio, para decidir materias según sus competencias que hagan avanzar el proceso, sin que el régimen constitucional de cada Estado deba intervenir en la creación normativa. Vale decir, tienen la facultad de crear el Derecho Comunitario, paralelamente a los poderes legislativos de cada Estado Miembro. Son, en la práctica, colegisladores.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) autoriza y fomenta tales procesos, pues profundizan la liberalización del comercio internacional, su principal objetivo.

Es así como el Derecho Comunitario distingue tres clasificaciones:

- El Derecho Originario: que emana de los textos o tratados constitutivos básicos, anexos, protocolos, notas reversales u otros acuerdos, según la etapa de que se trate, suscritos entre los Estados Miembros.
- El Derecho Derivado: que emana de los órganos con poder decisorio; y

- El Derecho Complementario: que emana de los acuerdos con terceros Estados ajenos al modelo integrador.

El Derecho Originario determina, mediante Tratados Marco, las competencias que sus miembros acuerden a los órganos responsables del proceso, así como y de manera especial, el valor jurídico otorgado al Derecho Derivado que produzcan.

El Derecho Comunitario en Latinoamérica y Europa:

En el caso de los procesos integradores de la Región Latinoamericana, como en el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) o la CAN (Comunidad Andina de Naciones), sus órganos con poder decisorio, si bien pueden crear el Derecho Derivado, éste sigue siendo esencialmente competencia intergubernamental, y cada Miembro adquiere el compromiso de incorporarlo a su respectivo ordenamiento interno, según sus propios procedimientos legislativos, o de conformidad con alguno que se pacte (caso del MERCOSUR y la incorporación simultánea). En cambio, en la Unión Europea, sus órganos con poder decisorio, crean un Derecho Derivado supranacional, que, según los casos, puede regir en los Estados Miembros, sin requerir la incorporación legislativa interna. Lo dicho ha sido establecido en los Tratados de la UE, y por el concepto de otorgamiento de competencias, en el Artículo 1 del Tratado de Maastricht, que expresa: “Por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, a la que los Estados Miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes...”.

Las competencias de la Unión Europea:

Son variadas y también difíciles de precisar. Se pueden agrupar en: 1. Normativas; 2. Administrativas; y 3. Jurisdiccionales. En todas ellas se ha facultado a la Comunidad para que adopte actos o normas al cederle competencias que eran propias de los Estados Miembros.

1. Normativas: Habilitan a la Comunidad para adoptar actos obligatorios generales aplicables en todos los Estados Miembros. Suelen corresponderle al Consejo de la Unión Europea (antes llamado Consejo de Ministros), que representa a los Gobiernos. Es el principal órgano legislativo y de toma de decisiones, el cual posee atribuciones administrativas que pone en conocimiento de la Comisión Europea. La Comisión es el órgano ejecutivo, políticamente independiente y que representa y defiende los intereses de la Unión en su conjunto. Propone la legislación, las políticas y programas de acción. Es responsable de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y del Consejo. Excepcionalmente, también se le

otorgan competencias normativas, diferentes en cada ámbito (por ejemplo, en cultura es limitada, sin embargo, en política comercial es absoluta). La transferencia de competencias no significa exclusividad, sino que también se puede actuar en forma conjunta con los Estados Miembros.

2. Administrativas o de ejecución: Son escasas las que constituyen un Derecho Comunitario. Por lo general el poder de ejecución administrativa se le atribuye a la Comisión, pero su desarrollo compete a las administraciones públicas nacionales (por ejemplo las ayudas públicas).
3. Competencias jurisdiccionales: Se les atribuyen al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE o llamado Tribunal de Luxemburgo), con determinadas funciones las cuales ejerce individualmente o de forma compartida con órganos jurisdiccionales nacionales. La regla general es la competencia de los Tribunales de cada Estado, quienes resuelven conflictos entre particulares y entre éstos y el Estado. El TJCE no tiene competencias jurisdiccionales propiamente tales, sino un control de validez del Derecho Comunitario, que prima sobre los derechos internos.

Los órganos de la Unión Europea, hasta ahora y en virtud del procedimiento de co-decisión, pueden adoptar sus acuerdos de conformidad a las siguientes formas jurídicas:

Reglamentos: que se aplican directamente en todos los países sin necesidad de medidas nacionales para llevarlos a efecto.

Directivas: que obligan a los Estados Miembros en cuanto a los objetivos que persiguen, pero delegan en las autoridades nacionales la decisión sobre la forma y los medios para conseguirlos. Requieren, por tanto, una incorporación y un desarrollo en la legislación nacional.

Decisiones: obligatorias en todos sus aspectos para los Estados Miembros, empresas o personas a los que vayan dirigidas.

Recomendaciones y Dictámenes, que no tienen carácter vinculante.

Todo lo cual se publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas en todos los idiomas oficiales.

La incorporación del Derecho Derivado:

Se distingue entre la Aplicabilidad Inmediata y la Directa. En la Inmediata, la norma comunitaria adquiere automáticamente el estatuto de derecho

positivo en el orden interno. Si una ley nacional la contradice, sería “inaplicable de pleno derecho”. Así lo ha reconocido la Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. La Aplicabilidad Directa crea por sí misma derechos y obligaciones, inclusive para los particulares. Si es Exclusiva, sólo rige ésta. Si hay Supremacía, se aplica con prelación a toda norma interna. Ambas coexisten en el Derecho Comunitario Europeo.

El sistema de la Unión Europea:

Rige el Principio de atribución de competencias: La CE es una organización interestatal con poder limitado atribuido por los tratados que la constituyen. Más allá no puede actuar, y no hay una lista de competencias propiamente tal. Están contempladas en numerosos artículos, lo que dificulta su determinación. El Tratado de Amsterdam intentó un catálogo, pero no prosperó. Asimismo, la base jurídica se ha ampliado paulatinamente (por ejemplo a las políticas europeas de empleo y medio ambiente).

Las competencias se rigen por el método funcional, es decir, se otorgan en función de los objetivos a alcanzar, de manera genérica e indeterminada. Se aplica una interpretación finalista, según el objetivo a lograr, y se interpretan de manera amplia. Las señala el Artículo 308 del Tratado de la Comunidad Europea, de gran importancia. Según este artículo, dicho método:

- a. Es una cláusula residual de atribución de competencias. Cuando la acción de la CE sea necesaria y no exista base jurídica, el Consejo puede adoptar una medida o disposición por unanimidad.
- b. Por lo anterior, si existe otra base jurídica, el citado Artículo no se puede utilizar. Actúa el Consejo si no hay base expresa. Si hay norma, ésta se aplica.
- c. Se utiliza el Art. 308 si se requiere alcanzar uno de los objetivos de la Comunidad. En caso contrario no procede.
- d. Su consecución ha de ser necesaria para el funcionamiento de la Comunidad, es decir, el Artículo tiene un límite y no se puede acudir a él para ampliar las competencias que no tiene atribuidas en virtud del Tratado.

Los poderes implícitos:

En el campo externo, la Comunidad tiene competencia para celebrar acuerdos internacionales. Están comprendidas en el Segundo Pilar: la Política

Exterior y Seguridad Común (PESC). Los organismos comunitarios no solamente tienen aquellas expresamente otorgadas, sino las que resultan necesarias para realizar sus funciones y lograr los objetivos asignados por el Tratado. Esto es el llamado “Principio de los poderes implícitos”, que ha sido utilizado (y para algunos abusado) como norma de Derecho Internacional Público aplicable al Derecho Comunitario, y desarrollado por sentencias del Tribunal Europeo. Consisten en aquellos derechos derivados de la atribución de competencias necesarias expresas. Es decir, toda competencia implícita tiene su razón de ser en una explícita (a diferencia de las del Artículo 308 que sólo se aplican cuando no hay otras). Su campo de aplicación es no sólo externo sino interno, y así lo ha sostenido el Tribunal, deduciendo la existencia de un paralelismo entre ambas, al afirmar que una competencia externa de la Comunidad, en aquellos ámbitos con base jurídica concreta en el Tratado, también le otorga una competencia interna; dado que el reconocimiento para celebrar un acuerdo internacional se hace necesario para el cumplimiento de los fines jurídicos para que resulte eficaz (Sentencia 1971. Asunto AETR).

Los Poderes Implícitos, entonces, se definen como aquellos en virtud de los cuales una organización internacional dispone de las competencias que le resultan necesarias para el ejercicio de sus funciones y la obtención de sus objetivos; toda vez que estas funciones y objetivos encuentran su fundamento en un precepto del Tratado Constitutivo del que se desprenden implícitamente. El Tribunal de Justicia está sujeto a la interpretación teleológica de “objetivos a alcanzar o del efecto útil”, aplicable para todo Tratado.

La Comunidad es titular de estas competencias por haberle sido atribuidas expresa o implícitamente, pues no le son inherentes. Es por ello que el Tribunal de Justicia ha afirmado sistemáticamente la existencia de competencias derivadas, razonablemente necesarias para el ejercicio de las competencias, y sin las cuales éstas perderían su sentido de aplicación, revelándose como inútiles.

El Tratado Constitutivo reconoce 6 ámbitos de competencia: Estos son: La cooperación al desarrollo; la política comercial; los acuerdos de asociación; la investigación al desarrollo; el medio ambiente; y los acuerdos para fijar el tipo de cambio de la Moneda Europea, el Euro. Todas se han transferido, y tiene competencia expresa la Comunidad. Pero aquellas no expresamente transferidas por los Estados Miembros y no reguladas taxativamente por el Tratado, pueden también ser competencias de la Comunidad a partir del referido principio de los poderes implícitos. Si hubiere conflicto, decidirá el Tribunal de Justicia Europeo, quien ha sostenido que la Comunidad podrá celebrar tratados internacionales, cuando:

- a. Se le reconozca la competencia en los 6 ámbitos mencionados;
- b. Pueda desprenderse de otros preceptos del Tratado en los que la Comunidad tenga competencia interna. Sólo en los casos en que la Comunidad haya adoptado por tal competencia disposiciones que hayan regulado suficientemente la materia o se han transformado en reglas comunes.
- c. La celebración del acuerdo internacional sea necesaria para conseguir el objetivo de la competencia interna, y sin requerir reglas comunes. Por dos Dictámenes, se decidió que la Comunidad no tiene competencia externa implícita cuando ha sido ejercida en su mínimo (carácter “de minimis”, o ejercido un poco); sino sólo cuando se ha ejercido plenamente (carácter máximo. Dictamen 2/91). Y para que la Comunidad tenga competencia implícita para la celebración del tratado internacional, no basta que dicte normas comunes en dicho tratado, sino que se precisa que la materia regulada por el acuerdo, lo haya sido específicamente (Dictamen 1/94).

En el analizado caso de las competencias externas, los fundamentos jurídicos de su exclusividad se basan en el objetivo de preservar la unidad de la acción exterior comunitaria. Por cuatro razones principales:

1. La exclusividad es inherente a la naturaleza de la actividad sobre la cual se proyectan las prerrogativas de la Comunidad y se comparten por las Competencias internas y externas.
2. El efecto útil ya señalado, se justifica porque prima el Derecho Comunitario sobre el Nacional, y por la cooperación leal.
3. Una competencia externa implícita puede ser exclusiva si se ejerce simultáneamente con una competencia externa transferida.
4. En los casos de actos de Derecho Derivado, reserva expresamente la celebración de acuerdos internacionales a la Comunidad.

La adopción de Decisiones:

Además de la competencia de la Comunidad según el Tratado, se dan normas sobre el procedimiento para adoptar decisiones en los diferentes ámbitos de actuación. Estos varían de una competencia a otra, distinguiéndose según las instituciones que la adoptan, y si la regla es la mayoría cualificada o la unanimidad.

El problema se torna todavía más difícil si se suman al modelo de competencias de la Unión Europea, las competencias del Segundo Pilar (Política Exterior y Seguridad Común, PESC) y del Tercer Pilar (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia Interior), que son ámbitos de cooperación intergubernamental en los que los Estados Miembros asumen la obligación de concertarse; sea en el seno del Consejo de la Unión, o en su caso en el Consejo Europeo, con la finalidad de adoptar posiciones comunes u otros acuerdos. Las Decisiones se adoptan por unanimidad, y el recurso a la mayoría cualificada varía, así como también el papel que asumen la Comisión Europea o el Parlamento Europeo.

Paralelamente, existe una tipología de actos propia de cada uno de estos dos Pilares, lo que en definitiva hace que la Unión esté dotada de un sistema de competencias único.

Cabe recordar aquí que el Primer Pilar está constituido por las Comunidades Europeas.

Competencias exclusivas:

Esta atribución de competencias a la Comunidad Europea en el Tratado, es el eje principal sobre el que se organiza el orden constitucional comunitario que define y determina la relación de poder entre la Comunidad y los Estados Miembros.

Se aplican los principios de la Competencia de Atribución (o Principio de la Especialidad o Principio de Poderes de Acción Limitados), ya que la Comunidad tiene atribuidas sólo las competencias limitadas que les son cedidas por los Estados Miembros en el Tratado Constitutivo de la Unión. Son de naturaleza “sui generis”, normativas o administrativas.

Excluyen totalmente y desde su inicio, la actuación de los Estados Miembros, que las pierden en variados ámbitos de actuación, tanto en el plano interno como externo. Además, son irreversibles (ni siquiera en el supuesto en que la Comunidad no la ejerza, pueden los Estados suplir su inacción), con una excepción: que se otorgue una autorización expresa por la Comunidad a los Estados Miembros en los ámbitos exclusivos de la Comunidad.

Competencias compartidas:

Coexisten con las competencias de los Estados Miembros y se aplica el Principio de Subsidiariedad, en su ejercicio, bajo condición de determinados criterios. Es la naturaleza funcional la que determina la conveniencia de tal

ejercicio por la Comunidad (criterio de necesidad), porque la actuación de los Estados Miembros resulta insuficiente y la Comunidad puede lograr de mejor manera el fin perseguido (criterio de eficacia). Requiere de un elemento de supranacionalidad que tenga implicancia para los objetivos comunes. Por tratarse de criterios indeterminados jurídicamente, las instituciones comunitarias disponen de un amplio margen de apreciación, el que a la postre lo determina el Tribunal de Justicia. Ante dicho Tribunal proceden los recursos de anulación, omisión o de cuestión prejudicial, únicamente; pues no procede recurso alguno en caso de utilizarse criterios de oportunidad política. El Tratado Constitutivo tiene un Protocolo Anexo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El Principio de Proporcionalidad exige que en el ejercicio de cualquier competencia comunitaria, las medidas adoptadas no excedan lo apropiado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido. Si hay varias opciones, primará la menos onerosa. El Tribunal aplica, por lo tanto, un criterio flexible si le corresponde decidir sobre el control del derecho nacional, cuando implementa el derecho comunitario y hay un margen de discrecionalidad en su adaptación. El control del respeto al Principio de Proporcionalidad corresponde a los Tribunales Nacionales.

Competencias Concurrentes:

- a. Tienen plena competencia tanto los Estados Miembros como la Comunidad. En este caso, en principio, los dos pueden actuar plenamente, hay una actuación provisional paralela, en tanto y en cuanto la Comunidad no legisla al respecto.
- b. Una vez que la Comunidad legisla en este ámbito, la competencia estatal queda desplazada y tiene preferencia la norma comunitaria sobre la nacional. Esta figura se denomina “ocupación de campo o pre-emption”. No es exclusiva porque actúan ambos.
- c. El Tribunal de Justicia ha interpretado esta doctrina extensamente, en el sentido de que toda competencia comunitaria ejercida parcialmente por la Comunidad en un campo determinado, excluye la estatal concurrente en el mismo campo; es excluida siempre que el ejercicio de la Comunidad tenga un mínimo de consistencia.
- d. El principio de subsidiariedad es un límite a la actuación de la Comunidad, pues ésta es siempre subsidiaria.

- e. Las competencias concurrentes pueden llegar a ser competencias exclusivas de la Comunidad. En tal caso, serían competencias exclusivas sobrevinientes.
- f. Hasta el momento en que actúa la Comunidad, los Estados Miembros no pueden actuar discrecionalmente, sino que están obligados a cumplir el principio de lealtad comunitaria por respeto a los Tratados Constitutivos.

Como puede apreciarse, no obstante lo explicado, hay coincidencia entre los analistas para calificar de “indeterminadas” las competencias atribuidas a la Comunidad, y con mayor razón las competencias compartidas. Por ello, hay tendencia a aplicar el principio “pre-emption”, dependiendo del alcance e intensidad de la acción comunitaria.

Competencias Complementarias:

- a. La actuación de la Comunidad no sustituye a la de los Estados Miembros; ambas co-existen de forma plena. La Comunidad fomenta y complementa la actuación de los Estados Miembros.
- b. Actúan dos principios que rigen la competencia: El Principio de la Subsidiariedad y el Principio de la Proporcionalidad.

El de la Subsidiariedad actúa en el ámbito de las competencias compartidas, determinándola. Es aplicable a todas las instituciones comunitarias y depende de la motivación del acto, que no atribuye competencias, sino determina cómo deben ejercerse. La Comunidad actúa en dos situaciones: cuando los objetivos no puedan ser abordados por los Estados Miembros y cuando éstos puedan lograrse eficazmente por la Comunidad o por los Estados Miembros. En caso de conflicto, decidirá el Tribunal.

El de la Proporcionalidad actúa para que ninguna acción de la Comunidad exceda el ejercicio de máxima para alcanzar los objetivos. Se aplica a todas las competencias exclusivas o compartidas. Responde a qué intensidad y motivación debe dar la Comunidad a su acción. Estos actos también son controlados por el Tribunal de Justicia.

Competencias económicas:

Señalamos al inicio que la Unión Europea constituye la etapa más desarrollada de los procesos de Integración Económica, hasta ahora.

El Mercado Interior:

Los Estados Miembros entre sí han instalado, igualmente, un mercado interno dentro de un espacio único que, conforme a sus características integracionistas, asegura la libre circulación de los factores productivos en condiciones de libre competencia. En consecuencia, se han coordinado y armonizado las economías, a través de políticas comunes y comunitarias. Están basadas en la libre competencia y la armonización de legislaciones nacionales dispares. Para lo cual ha sido menester transferir a la Comunidad competencias para reglamentar las relaciones comerciales con terceros países. De conformidad a la etapa de Mercado Común del proceso, también está dotado de un Arancel Externo Común (AEC).

Para garantizar el Derecho Comunitario de la Libre Competencia, hay un Acuerdo específico sobre el “Derecho de la Competencia”, que establece normas que prohíben las restricciones causadas al comercio intracomunitario en razón de comportamientos no competitivos. Dicho acuerdo distingue entre aquellas aplicables a empresas públicas, privadas o ayudas otorgadas por los Estados.

La Comunidad tiene competencia exclusiva y normativa, y también administrativa. Los Reglamentos o Directivas del Consejo son monitoreados en su aplicación por la Comisión. Los Reglamentos se aplican directamente en todos los países sin incorporación legal nacional. Las Directivas obligan a los Estados Miembros en cuanto a sus objetivos, pero delegan en las autoridades nacionales cómo conseguirlos, y requieren de incorporación y desarrollo en las respectivas legislaciones nacionales.

Para el funcionamiento del Mercado Interior, la Unión dispone de competencias exclusivas, así como de políticas y acciones comunitarias para realizar acciones de apoyo, coordinación o complemento en ámbitos de la industria, turismo, educación, juventud, deporte y formación profesional; y en la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común.

En cuanto a la Unión Económica y Monetaria interior, ésta se refiere a la moneda común única: el Euro. A los Bancos Centrales les corresponde la ejecución descentralizada de las decisiones de política monetaria acordadas por la Comunidad, las operaciones de divisas y los sistemas de pago. El Banco Central Europeo define la cantidad de dinero circulante y la política monetaria. Respecto a la Moneda Única, dicha competencia es exclusiva. Sin embargo, la coordinación de las políticas económicas nacionales sigue siendo de competencia de los Estados Miembros; sólo se supervisan multilateralmente las recomendaciones del Consejo.

Situación actual:

El sistema europeo, a pesar de sus imprecisiones, proliferación de normas y enorme complejidad de llevarlas a la práctica, funciona, evoluciona y prospera. Sin embargo, no todo es tan perfecto. Posiblemente con razón, se le acusa de haberse burocratizado en extremo y de mantener un contingente administrativo que crece aceleradamente, y por cierto todo ello, con costos gigantescos. Se le acusa también de haber incorporado tantos países (ya son 27, más otros que postulan), por lo cual las asimetrías entre ellos hacen que los menos adelantados sean un peso, a veces muy grande, para los más desarrollados.

Se argumenta que por ello deberían contemplarse diferenciaciones esenciales entre unos y otros, no sólo en las mayorías cualificadas necesarias para las decisiones comunitarias, sino en las responsabilidades de cada miembro. Todas estas críticas son valederas y tal vez hay muchas más que podrían ser mencionadas.

Por lo tanto, los líderes europeos decidieron que, en vista de las tendencias disociadoras, el malestar de la población y la negativa impresión del proceso, la solución debía ser no retroceder, sino por el contrario, avanzar hacia una mayor integración y de ser posible, otorgar mayores atribuciones institucionales a los órganos de la Unión. Todo lo cual se intentó en las iniciativas posteriores al Tratado de Maastricht de 1992, y cuyo esfuerzo más significativo lo constituyó el Tratado por el cual se estableció una Constitución para Europa. Como se conoce, esta línea de acción tropezó con la no aprobación del proyecto constitucional por Francia y por Países Bajos, a pesar de los empeños gubernamentales.

Todo lo cual obligó a revisar la estrategia, a fin de hacerla coincidir con las nuevas tendencias e interpretar más correctamente las voluntades ciudadanas, sin sacrificar los avances alcanzados por la Unión.

Ello se ha visto materializado en un nuevo Tratado, el de Lisboa (diciembre de 2007), que contiene cambios estructurales, modifica ciertas instituciones y competencias, y en algunos casos, contempla adecuaciones progresivas. Posiblemente haya sido la mejor solución posible, ya que no se sacrifican ni comprometen los grandes objetivos comunitarios, sino que se atenúan y diseñan de mejor manera, para ponerlos en concordancia con las aprehensiones y principales críticas hechas por las poblaciones nacionales.

El Tratado de Lisboa:

Comienza por introducir un cambio significativo, al suprimir la estructura en Pilares creada por el Tratado de Maastricht. La nueva Unión integra las normas de funcionamiento y las competencias del actual Primer Pilar (la Comunidad Europea), así como el Tercer Pilar (espacio de libertad, seguridad y justicia), más un procedimiento de toma de decisiones de derecho común. Es el objetivo del llamado Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o Tratado de Reformas o de Lisboa.

Las cuestiones de política exterior y defensa siguen reguladas por procedimientos específicos, y la Unión queda dotada de Personalidad Jurídica propia. Actualmente sólo la tiene la Comunidad Europea. Como el Tratado de Lisboa entrega las competencias de la Comunidad a la Unión, al fusionarse las dos entidades, es lógico dotarla de dicha personalidad para que pueda funcionar de manera autónoma.

El Tratado de Lisboa distingue tres categorías de competencias:

Las exclusivas de la Unión: en ámbitos en los cuales podrá legislar y adoptar actos jurídicos vinculantes, mientras que los Estados Miembros sólo podrán hacerlo si son facultados por la Unión para aplicar actos comunitarios. Permanecen sin cambios, y como se recordará, éstos son la Unión Aduanera; las normas para el establecimiento de un Mercado Interior; la Política Monetaria de los Estados y su moneda, el Euro; la Conservación de los Recursos Biológicos Marinos, en el marco de la Política Pesquera Común; y la Política Comercial Común (PCC).

Se aplicará el voto de mayorías cualificadas para estas competencias, según el Tratado de Lisboa. Constituye una novedad respecto a las reglas actuales (si bien en el Proyecto de Constitución se contemplaba igualmente), con dos excepciones: los servicios culturales y audiovisuales, más los servicios sociales de educación y salud, que requerirán de unanimidad. Y de igual manera (unanimidad), la celebración de acuerdos internacionales cuando estén previstos por un acto jurídicamente vinculante de la Unión o bien pueda afectar a normas comunes o alterar su alcance.

Las compartidas: en ámbitos en que tanto la Unión como los Estados Miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Los Estados ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de hacerla. Estas son: las relativas al mercado interior; política social (en ciertos aspectos); cohesión económica y territorial; agricultura y pesca (excepto la conservación de recursos

biológicos, que sigue siendo exclusiva); medio ambiente; protección de los consumidores; transporte; redes transeuropeas; energía; espacio de libertad, seguridad y justicia (ex-Tercer Pilar ahora refundido); asuntos comunes en materia de investigación, desarrollo tecnológico y espacio; cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria.

El Tratado de Lisboa, de características más simplificadas, deja a un lado el proyecto Constitucional y revisa los ya existentes, en vista de las dificultades encontradas. Su fuente ha sido la Conferencia Intergubernamental convocada para elaborar dichas reformas, según el mandato del Consejo de Europa de 26 de junio de 2007. Un mandato preciso, que en la práctica renuncia al proyecto Constitucional. Asimismo, se ha abandonado la idea de sustituir todos los textos actuales por uno único, optándose por enmendarlos. Las disposiciones relativas a las Políticas sufren pocas limitaciones, mediante dos cláusulas para modificar el Tratado que creó la Comunidad Europea, el que pasará a llamarse: "Tratado sobre el funcionamiento de la Unión", dotándola, como se mencionara, de personalidad jurídica. Desaparecen los símbolos de la Unión Europea (bandera, himno, divisa) que contenía el proyecto Constitucional. Igualmente, el proceso de reformas se modera y se limita, como asimismo se diluyen los términos para la creación de una Gran Estado Europeo. El Encargado de los Asuntos Exteriores de la Unión (o Ministro) se convertirá en "Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad" (a petición del Reino Unido).

Se abandonan los conceptos perentorios de "Ley o Ley Marco", que se proyectaban, manteniéndose las denominaciones actuales de "Reglamento, Directiva y Decisión". La primacía del Derecho de la Unión sobre el de los respectivos Estados Miembros, si bien se mantiene como base jurídica de la Unión, ya no figurará en un Artículo único, sino en una Declaración en que se recordará la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la que reitera esta primacía, lo que en definitiva nada cambia. (Esta nueva fórmula de la Declaración dirá: *"La Conferencia recuerda que, con arreglo a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Tratados y la legislación adoptada por la Unión sobre la base de los Tratados, primará sobre el Derecho de los Estados Miembros, con arreglo a las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia"*). Si se observa con atención, es cierto de que todo sigue igual, pero ya no en virtud de una disposición expresa, sino en razón de los compromisos adquiridos por los Tratados o por la jurisprudencia respectiva. En otras palabras, porque así se ha hecho siempre y no porque sea la manifestación de la voluntad actual de los Estados. Demás está decir que si hubiere ocurrido lo contrario, la Unión carecería de su principal característica jurídica.

Dentro de los objetivos de la Unión, no figurará la competencia libre y no falseada (a petición de Francia y una de las causas del No francés a la Constitución), si bien sigue siendo un principio clave de la política europea, aunque modificada. Hay que recordar que en el Protocolo Anexo al Tratado de Lisboa, el mercado interior incluye un sistema que garantiza el que no se falseará la competencia, por lo que no es más que una modificación cosmética. Otro tanto ocurre con la Carta de Derechos Fundamentales, que no se incluirá en el Tratado, por oposición de algunos países, pero que estará presente mediante una referencia en el Artículo relativo a tales Derechos con carácter vinculante y según el mandato para este ámbito de aplicación. (El Reino Unido, que se opuso al reconocimiento vinculante de la Carta, estará exento de aplicarla en cuanto a los derechos que no son reconocidos por su legislación. Tal fue su condición para aprobar el Tratado de Lisboa).

Respecto al marco de las relaciones entre la Unión y los Estados Miembros, las competencias también sufren restricciones. La Unión actuará exclusivamente dentro de los límites de las competencias que los Estados Miembros le atribuyan en el Tratado, el que será mucho menos detallado que en el Proyecto de Constitución. El objetivo primario es impedir que la Unión usurpe competencias estatales, e inclusive, que los Estados recuperen algunas. (Textualmente se dice: *“Los Estados Miembros volverán a ejercer su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya”*). Ello consta en la Declaración sobre Delimitación de Competencias. A iniciativa de uno o varios de sus miembros, el Consejo podrá pedir a la Comisión que presente propuestas de derogación de un acto legislativo para garantizar los principios de Proporcionalidad y Subsidiariedad. El Tratado prevé un mecanismo que se ha denominado “freno de emergencia”, que permitirá suspender un proceso legislativo. Por ejemplo, si un Estado considera que una propuesta perjudicará aspectos importantes de su sistema de seguridad social, como su ámbito de aplicación, costos o estructura financiera, entonces podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo, suspendiéndose. Otro tanto en el ámbito del Derecho Penal.

En cuanto al funcionamiento de las Instituciones, las mayorías cualificadas que estableció el Tratado de Niza, hubo acuerdo en seguir aplicándolas hasta el 11 de noviembre de 2014, fecha en la cual surtirá efecto el sistema de votación de doble mayoría que fuera previsto en el Proyecto Constitucional, aunque con algunos límites, durante un período transitorio que concluirá el 2017. Si un cierto número de Estados se opone a la aprobación por el Consejo de un acto, por una mayoría cualificada, éste deberá deliberar para intentar “una solución satisfactoria para responder a sus preocupaciones”, vale decir, deberá alcanzar una solución por consenso. De la misma manera, hay modificaciones a la descripción general del sistema institucional y a

los artículos específicos para cada institución. Por ejemplo, el Parlamento Europeo tendrá una nueva composición y poderes reforzados, especialmente gracias a la extensión del ámbito de la decisión conjunta y el procedimiento presupuestario. El Consejo Europeo creará el cargo de Presidente (aunque no de la Unión como se ha interpretado), con mandato de dos años y medio. La Comisión Europea limitará el número de Comisarios y fortalecerá el papel de su Presidente.

Como vimos, se mantienen innovaciones en el campo de la Política Exterior Común y de la Seguridad Común, mediante su Alto Representante, permaneciendo su carácter intergubernamental y con más precisiones respecto a las competencias de los Estados, basada en el consenso y la creación de un Servicio Diplomático especializado. Se redactará al respecto una Declaración, sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados Miembros, como es en la actualidad, para la formulación y dirección de su política exterior, las representaciones nacionales en terceros países y organismos internacionales. (En el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el Tratado exime al Reino Unido de aplicar los capítulos sobre la cooperación policial y judicial en materia penal).

Si lo desean, los Estados pueden iniciar una cooperación más estrecha sobre una cuestión determinada gracias a un nuevo mecanismo.

Se mantiene la pertenencia a la Unión y se renuevan las disposiciones del Tratado Constitutivo sobre sus requisitos, procedimiento de adhesión, valores, compromisos, informes al Parlamento y requisitos de membresía al Consejo Europeo, y permanece sin cambios el retiro voluntario.

El 18 de octubre de 2007 los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión, acordaron adoptar el Proyecto de Tratado de Reformas, o Tratado de Lisboa, al cual se firmó el 13 de diciembre del mismo año.

CONCLUSIÓN:

Debemos resaltar que la complejísima trama de disposiciones que rigen el funcionamiento de la Unión Europea, hasta ahora, se ha intentado simplificarlas en la medida de lo posible, y de preferencia mediante el Tratado de Lisboa que hemos reseñado. De esta manera, la Unión Europea ha sorteado, de manera pragmática, múltiples condicionantes que muchas veces comprometieron su vigencia; y procurado resolver el revés que significó la no adopción unánime del Proyecto Constitucional. Es posible que los Líderes europeos extremaran la confianza en que la ciudadanía mantendría un papel más bien pasivo y resignado, ante los avances indiscutibles del proceso. Sin

embargo, no fue así. Una nueva percepción de inconformidad se ha plasmado insistentemente en los últimos años, los que no han estado exentos de intentos autonómicos, segregacionistas y hasta voces que desean terminar con la Unión. Había que hacerles frente y escucharlas, aunque no fueran mayoritarias. Se ha encontrado una solución aceptable, mediante el reforzamiento de las identidades nacionales, aunque sin modificar la esencia comunitaria, la que en casos particulares ha mermado su avance forzado hacia la casi sustitución estatal. Se intentó avanzar más rápidamente que lo que los europeos realmente deseaban. No cabía otra alternativa que desandar parte del camino recorrido, para reiniciarlo sobre bases más seguras. En síntesis, se ha retrocedido un paso, para avanzar dos.

Estas experiencias, tal vez, y a pesar de las enormes diferencias jurídicas y sistémicas del proceso integracionista europeo con los vigentes en nuestra región latinoamericana, nos sirvan de ejemplo de cómo siempre será preciso interpretar acertadamente y sin lirismos inspiradores, ni voluntarismos a veces demagógicos o extremadamente politizados, nuestros intentos de imitar lo que posiblemente no sea factible, por ideal que pareciere. Asimismo, es necesario destacar que el proceso europeo se ha caracterizado, además, por su persistencia, constancia y visión de futuro de sus actores, aunque anclados firmemente en la voluntades de sus integrantes y en una auténtica representación ciudadana. Con sus defectos y virtudes, en todo caso, resulta difícil encontrar un modelo de integración más acabado.

Su característica distintiva ha sido el completar plenamente las etapas antes de pasar a otra posterior más avanzada, consolidándola sobre bases reales. Tal vez una de las diferencias fundamentales con nuestros procesos latinoamericanos, que sin concluir una etapa se procura pasar a otra, casi siempre más ambiciosa, sólo por coincidencias ocasionales en las inspiraciones políticas; y con el consecuente fracaso.

Lo demostró la Unión Europea cuando intentó una Constitución no suficientemente basada en la realidad, con su frustración resultante.

En definitiva, un ejemplo digno de ser analizado y del cual es posible sacar conclusiones irremplazables.

ANTECEDENTES CONSULTADOS:

- “La distribución de competencias económicas de la Unión Europea” Aplicabilidad de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”. Irene Blázquez Navarro. www.revistasice.com

- “Competencias de la Unión Europea” Poderes. Sistema competencial comunitario. Adopción de decisiones. Flexibilidad y cooperación. www.rincondelvago.com
- “Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia. Jurisprudencia”.
- “Las competencias europeas en el Tratado de Lisboa” www.eurogersinfo.com
- “La Unión Europea”. www.agendaempresa.com

